

“We’ll always have Paris”

**Paris-erklæringen om bistandseffektivitet: sund fornuft
eller nykolonialisme?**

D E N N Y V E R D E N

TIDSSKRIFT FOR INTERNATIONALE STUDIER

Dansk indenrigspolitik, Paris-erklæringen og udvikling – en harmonisk relation?

Solen var ved at gå ned over Nigerflodens vestlige bred. Dagens talrige møder med ikke mindst høje, men også enkelte lave i Mopti og omegn var blevet gennemført nogenlunde efter planen. Nu sad vi fire konsulenter og skuede ud over floden. Freden afslørede intet om det leben, der hele dagen havde karakteriseret Moptis havn, hvor pramme og udhulede træstammer glider rundt mellem hinanden. Det begyndende mørke lagde også en dæmper på det farveorgie, som ikke mindst kvindernes klæder havde skabt i løbet af dagen i mylderet om havnen.

Vi koncentrerede os i første omgang om den vidunderligt kolde øl, som en venlig sjæl havde bragt os. Ellers var talelysten foreløbig overskuelig i den lille gruppe af sammenbragte globetrottere. Vi havde i efteråret 2006 fået til opgave at formulere et danskfinansieret program til støtte for landbrugssektoren i Mali, og forskellige politiske kompromiser havde ført os til Mopti-regionen.

Den nedgående sol gav åbenbart lederen af vores lille hold inspiration til at begynde en gennemgang af de danske politikker, strategier, principper og prioriteringer, som vi skulle huske at tage højde for i udformningen af støtten til Malis landbrugsudvikling. I hvert fald kastede han sig ud i en del overvejelser om, hvorvidt vores rapport skulle indeholde et afsnit om støtte til indfødte folk. Godt nok er der ikke rigtigt nogle af den slags i Mopti-regionen, men han fornåm et politisk pres for på én eller anden måde at inddrage tuaregerne, der lever længere mod nord.

Dernæst gik vi over til at diskutere de forskellige tekniske retningslinier, som sektorprogrammet skulle overholde. Samtidig var det oplagt, at vi så vidt muligt skulle basere os på Malis politikker, regler og procedurer. Nogle af disse var ikke så veludviklede, som man kunne ønske, og andre gik ikke helt i den samme retning som de danske retningslinier. Endelig var vi ved at danne os et overblik over antallet af donorer i landbrugssektoren såvel nationalt som i Mopti-regionen, for programmet skulle af gode grunde harmoniseres med de eksisterende aktiviteter. Alene i Mopti-



regionen var der flere end en snes væsentlige projekter og programmer i landbrugssektoren.

Det var ikke entydigt, at Niger-flodens fred ville forplante sig til vore hoveder den aften. Én af de udhulede stammer gled forbi og dens fører spurgte, om vi ikke ville sejles tilbage til hotellet – helst for 20 kr., men 2 kr. var også ok. Vi slog til.

I denne artikel forsøger jeg at demonstrere vanskelighederne ved at forene 1) et stort antal danske målsætninger og strategier, 2) konkret udviklingsbistand og 3) en harmoniseringsdagsorden. Argumentet er, at Danmark må nedbringe antallet af målsætninger og strategier for at kunne levere effektiv bistand og for at kunne leve op til Paris-erklæringen. Argumentet er imidlertid også, at dette ikke er særligt sandsynligt, da de mange målsætninger og strategier er resultatet af indenrigspolitiske processer, som det kræver meget mod at gå op imod, fordi de er med til at sikre den danske opbakning bag bistanden.

Artiklen gennemgår først de forskellige politikker og retningslinier, der styrer dansk udviklingsbistand. Derefter diskuterer jeg en række årsager til de mange målsætninger i bistanden.

Politikker, strategier, principper og prioriteringer

Inden vores afrejse til Mali konsulterede vi selvfølgelig Danidas hjemmeside, <http://amg.um.dk/en>, hvor der findes en udmærket oversigt over de politikker og retningslinier, der skal styre dansk udviklingsbistand. Her sondres der mellem de overordnede politikker, politikker og strategier, ledelsesredskaber og tekniske retningslinier. Ledelsesredskaberne drejer sig hovedsageligt om Udenrigsministeriets og ambassadernes arbejde, og de var derfor ikke relevante for os. De tre andre kategorier var derimod. Vi tog dem én ad gangen.

Overordnede politikker

Af disse er der dels Partnerskab 2000, der som et grundlæggende dokument udstikker rammerne for dansk bistand, dels regeringens årlige såkaldte prioriteter. Partnerskab 2000 har fattigdomsbekæmpelse som sin overordnede målsætning. Den skal opnås gennem bæredygtige udviklingsprocesser og økonomisk vækst, der kommer de fattige til gode.

Centralt i dokumentet er også partnerskabstilgangen, hvor tanken er, at Danmark skal indgå i dialog med forskellige institutioner og grupper i modtagerlandene og så støtte dem, hvis arbejde tilgodeser de fattige. Dokumentet lægger vægt på de gensidige forpligtelser i partnerskabet,

det langsigtede samarbejde, udviklingen af tillid mellem partnerne og et fleksibelt samarbejde tilpasset modtagernes særlige vilkår. Pudsigt nok står der intet om begrebet ejerskab, der nu har stor betydning inden for udviklingsbistand og som baserer sig på det argument, at udviklingsprocesser ikke kan skabes udefra, men nødvendigvis må drives frem af dem, der har behov for dem. Dette argument, der står centralt i Paris-erklæringen, er typisk hovedbegrundelsen for at benytte en partnerskabstilgang.

Videre stadfæster Partnerskab 2000 tre *tværgående hensyn*, som skal sætte deres præg på al dansk bistand. Det drejer sig om kvinders og mænds lige deltagelse i udviklingen, hensyn til miljøet og fremme af demokrati og menneskerettigheder. De tværgående hensyn opfattes dels som væsentlige udviklingspolitiske målsætninger i sig selv, dels som centrale elementer i fattigdomsbekæmpelsen. Arbejdet for at nå den overordnede målsætning om at reducere fattigdommen skal således i høj grad farves af hensynene til ligestilling, miljø samt demokrati og menneskerettigheder.

Derudover peger dokumentet på fire *prioriterede temaer*, som dansk udviklingsbistand særligt skal fokusere på. Hvordan disse temaer adskiller sig fra de tværgående hensyn, fremgår ikke klart, men dokumentets organisering antyder, at de ikke er helt så væsentlige som hensynene. Temaerne omfatter globalisering og international integration, forebyggelse af voldelige konflikter, børn og unge og endelig hiv/aids. For hvert af disse temaer og for hvert af de tre tværgående hensyn identificerer Partnerskab 2000 mellem 6 og 13 specifikke aktiviteter, som skal igangsættes eller forstærkes.

Fra 2003 og fremefter har regeringen årligt fremlagt sit bud på nye prioriteter for dansk udviklingsbistand for de efterfølgende fem år. Inden da udgav regeringen i 2002 en redegørelse for sin gennemgang af udviklings- og miljøsamrådet i udviklingslandene og i 2003 et dokument om Danmarks internationale indsats. Sidstnævnte sætter udviklingsbistanden ind i en ny sammenhæng.

I *Danmarks internationale indsats* fra 2003 placeres udviklingsbistanden således utvetydigt under udenrigspolitikken: "Det er afgørende for gennemslagskraften af den internationale indsats, at alle de udenrigspolitiske instrumenter sammentænkes, og at ressourcerne fokuseres på de højst prioriterede områder. [...] Regeringen vil tage et opgør med kassetænkningen på det internationale område og tilpasse den danske internationale indsats i lyset af de markante ændringer i det internationale samfund." (s. 4) Det gøres gennem et fokus på fire bærende temaer for den internationale indsats:

- Europæisk udvikling, miljø og demokrati,
- International stabilitet, demokratisering, flygtninge og kampen mod terror,

- Social og økonomisk udvikling og
- Globalt miljø.

Målsætningen om fattigdomsbekæmpelse findes i temaet om social og økonomisk udvikling og er nu sideordnet, hvis ikke underordnet, andre målsætninger.

En oversigt over regeringens årlige bud på *udviklingspolitiske prioriteter* følger i Tabel 1. Oversigten er behæftet med visse metodiske vanskeligheder. For det første er der ikke en klar skillelinie mellem venstre kolonnes forskellige temaer, som dokumenterne identificerer som prioriteter. Nogle ligger tæt op ad hinanden (f.eks. social og økonomisk udvikling og fremme af FNs 2015-mål), mens andre er af forskellig karakter (f.eks. er der temaer om såvel form som indhold af bistanden). For det andet er stort set samtlige temaer nævnt alle årene, men nogle trækkes mere frem end andre de enkelte år. Oversigten afspejler således en fortolkning af dokumenterne, der især i 2004 og 2005 er mindre klare i prioriteringerne.

Tabel 1. Oversigt over regeringens årlige bud på udviklingspolitiske prioriteter

Temaer	Regeringens prioriteter				
	2003	2004	2005	2006	2007
Menneskerettigheder, demokratisering og god regeringsførelse	x	x	x	x	x
Stabilitet, sikkerhed og kampen mod terrorisme	x	x	x	x	x
Flygtninge, nødhjælp og nærområder	x	x	x	x	x
Miljø	x	x	x	x	x
Social og økonomisk udvikling	x	x	x	x	
Bedre bistand – fokusering og effektivisering	x	x	x	x	x
Fokus på Afrika		x			x
Det arabiske initiativ		x		x	
Hiv/aids		x		x	
Den private sektor		x			
Fremme af FNs 2015-mål			x		
Klima			x		x
Kvindens rolle i udvikling				x	x
Migration					x

En række konklusioner kan drages på basis af oversigten. For det første kombinerer dokumenterne en høj grad af kontinuitet med visse årlige nyorienteringer. Mange temaer er sikre gengangere fra år til år. Bortset fra en enkelt interessant afvigelse i 2007 gælder det, at de seks første temaer i tabellen prioriteres højt og konsekvent. Denne del af dokumenterne er i god overensstemmelse med det udenrigspolitiske rammedokument fra 2003. Dog står der i 2007-dokumentet ikke meget om social og økonomisk udvikling, som tidligere har været synonymt med Partnerskab 2000s fokus på fattigdomsbekæmpelse. Om dette er udtryk for en grundlæggende nyorientering af udviklingspolitikken, fremgår ikke.

Tabellens otte nederste temaer optræder med større eller mindre vægt de enkelte år. De optræder således som nye eller særskilte prioriteter. I dokumenterne fra 2006 og 2007 udstikkes hvert år tre særlige prioriteter (god regeringsførelse; kvinder; og hiv/aids i 2006 og klima, energi og miljø; migration og udvikling; og stabilitet og demokrati i 2007). Nogle af disse hænger tæt sammen med de seks næsten sikre gengangere, men får her en ny vinkling.

For det andet viser oversigten, at regeringen opererer med en ganske omfangsrig mængde af prioriteter. Hierarkiet mellem disse er ikke entydig, og de seneste års praksis med at fremhæve tre prioriteter gør ikke nødvendigvis sagen lettere, da de i hvert fald ikke medfører en nedprioritering af de fem-seks gennemgående prioriteter. Et eksempel fra 2007-dokumentet demonstrerer problematikken: I et kapitel om ulighedens geografi og temaer lægges der vægt på "Afrika som tyngdepunkt for de udviklingspolitiske prioriteter." (s. 6) Længere nede på samme side hedder det: "At der fokuseres på det afrikanske kontinents udfordringer og muligheder betyder ikke, at blikket vendes bort fra andre verdensdele og andre regioner." Det er således ikke muligt at finde udmeldinger om temaer, der nedprioriteres. Tværtimod hedder det typisk hvert år om tidligere særlige prioriteter, at de fortsat spiller en meget væsentlig rolle, selv om andre prioriteter nu trækkes mere frem. Tabellens 14 mere eller mindre adskilte temaer må således alle opfattes som centrale i dansk udviklingspolitik.

For det tredje omtales prioriteterne gennemgående som universelle. Der lægges ikke vægt på, at et modtagerlands specifikke situation skal være afgørende for eller påvirke de danske prioriteter i samarbejdet med det pågældende land. Det er imidlertid en meget klar pointe i Partnerskab 2000, at partnerskabstilgangen nødvendiggør et samarbejde, der indrettes efter det enkelte lands særlige vilkår. Begrebet partnerskab bruges i regeringens udviklingspolitiske prioriteter ikke mindst om et forpligtende noget for noget-forhold mellem rige og fattige lande.

For det fjerde kan man konstatere, at regeringens udviklingspolitiske prioriteter sidst omtalte Partnerskab 2000 i dokumentet fra 2004. Siden da er der ikke blevet refereret til denne strategi, men den figurerer stadig

på den nævnte hjemmeside som den overordnede politiske ramme for udviklingsbistanden. Det er således heller ikke klart, hvordan prioriteringen er mellem Partnerskab 2000s tre tværgående hensyn og fire prioriterede temaer og regeringens sammenlagt 14 prioriteter. Samtidig synes sammenhængen med det udenrigspolitiske rammedokument, *Danmarks internationale indsats*, fra 2003 at blive svagere. De tre særligt fremhævede prioriteter i 2006 er således meget 'bistandspolitiske', og selv om prioriteterne i 2007 omfatter globale emner som klima, migration og stabilitet, behandles disse kun i begrænset omfang i sammenhæng med andre politikinstrumenter end det bistandspolitiske. Den kassetænkning, som der blev gjort op med i 2003, synes derfor stadig at præge bistandspolitikken.

Politikker og strategier

Som gode konsulenter satte vi os inden afrejsen til Mali først ind i de overordnede politikker for dansk udviklingsbistand og undersøgte derefter de mere afgrænsede politikker og strategier, som er relevante for formuleringen af et landbrugssektorprogram. Vi kikkede derfor ind under overskriften Politikker og strategier, hvor der ligger 21 indgange til specifikke emner såvel som bistandsformer (se boks). Ved en nærmere gennemgang viste det sig, at en 14-15 af disse indgange indeholdt principper og retningslinier, som vi skulle tage højde for i udviklingen af støtten til landbrugssektoren i Mali.

De første fem indgange om modaliteter (bistandsformer), tværgående hensyn, prioriterede temaer, landespecifikke og regionale strategier og sektorprogrammer var relativt oplagte, men der viste sig også at være væsentlige retningslinier at hente under en række af de øvrige indgange. Her er nogle eksempler:

I retningslinierne for *indkøb* (indgang 8) hedder det: "I forberedelsen af alle program- og projektaftaler skal partnerens eksisterende kapacitet og procedurer for indkøb vurderes, og det skal afklares om disse skal styrkes." (s. 4) Af handlingsprogrammet for *erhvervsudvikling* (indgang 15) fremgår det: "I forbindelse med formuleringen af nye landbrugssektorprogrammer vil en stor del af støtten derfor blive orienteret mod den private sektor." (s. 28) I strategien for *handel, vækst og udvikling* (indgang 14) findes der også en retningslinie for landbrugsstøtte: "Landbrugssektorprogrammer vil blive brugt som udgangspunkt til at identificere og sætte ind mod de faktorer, som begrænser sektorens udvikling – hvad angår de politiske rammer for sektoren, adgang til finansiering, bedre viden og teknologi samt bedre infrastruktur." (s. 46)

I den danske handlingsplan for *klima og udvikling* (indgang 9) opstilles en række grundlæggende principper, herunder at "identificere klima-

Politikker og strategier

Følgende indgange til emner og bistandsformer findes under overskriften 'Politikker og strategier' på hjemmesiden <http://amg.um.dk/en>. Nogle af indgangene (f.eks. tværgående hensyn og prioriterede temaer) dækker over flere emner. Alle er styrende for den danske udviklingsbistand og skal anvendes, når det er relevant.

1. Modaliteter (bistandsformer)
2. Tværgående hensyn
3. Prioriterede temaer
4. Landespecifikke og regionale strategier
5. Sektorpolitikker og god praksis-papirer
6. Politikker for det multilaterale samarbejde
7. Korruption
8. Indkøb
9. Klima og udvikling
10. Teknisk assistance
11. Civilsamfundet
12. Oprindelige folk
13. Kultur
14. Handel og udvikling
15. Erhvervsudvikling
16. Nødhjælp og humanitær bistand
17. Nærområdeinitiativet
18. Naboskabsprogrammet
19. Seksuel og reproduktiv sundhed
20. Evaluering
21. Minerydning

forandringssemner, når sektorprogrammer og -komponenter designes og gennemgås. Hovedsektorer er vand, landbrug, sundhed, infrastruktur/transport, miljø, energi og uddannelse.” (s. 38) I strategien og retningslinierne for *kultur og udvikling* (indgang 13) præciseres det: “Forberedelsen, implementeringen og evalueringen af sektorprogrammer skal gøre større brug af fremadrettede analyser af den kulturelle dimension, når fattigdomssituationen, kønsaspektet, miljø og menneskerettigheder kortlægges.” Og videre: “Sektorprogrammer og andet bilateralt samarbejde skal tage højde for og forsøge at modarbejde udtrykte såvel som skjulte kulturelle, etniske og religiøse konflikter gennem opbygningen af større gensidig respekt og forståelse.” (s. 12) I strategien for støtte til *oprindelige folk* (indgang 12) siges det, at “sektorprogramstøtte skal om muligt designes med tilstrækkelig fleksibilitet for at muliggøre oprindelige folks fulde deltagelse i identifikationen, designet og implementeringen af konkrete interventioner.” (s. 22)

Sammenlagt gav det en ganske overvældende mængde hensyn og principper, som skulle indopereres i det nye landbrugssektorprogram. Ud over at målsætningen om fattigdomsbekæmpelse og de tre tværgående hensyn ifølge Partnerskab 2000 er højere prioriteret end de øvrige politikker og strategier, er det ikke let at gennemskue, hvad der er mere vigtigt end andet. Da det ikke er muligt at fokusere samtidigt på 10-15 forskellige temaer, bliver det let tilfældigheder (f.eks. konsulenterne erfaringer), der afgør programformuleringens fokus.

Derudover er der ikke nødvendigvis indbyrdes harmoni mellem de forskellige politikker og strategier. F.eks. lægger handlingsprogrammet for erhvervsudvikling vægt på den private sektor, mens strategien for handel, vækst og udvikling fremhæver de nationale politikker, infrastruktur og andre typisk offentligt etablerede rammebetingelser, jf. citaterne ovenfor. Sådanne modsætninger kan og skal næppe løses gennem yderligere retningslinier, men bør i stedet behandles i den konkrete sammenhæng, hvor de opstår. Denne opmærksomhed på den lokale kontekst er om ikke glemt i de forskellige politikker og strategier, så dog ikke fremhævet som en grundlæggende præmis.

Tekniske retningslinier

Under denne overskrift er der 17 indgange, hvoraf de fem var relevante for formuleringen af landbrugssektorprogrammet. Først og fremmest er *Retningslinierne for programadministration* et centralt dokument, der skildrer, hvordan beskrivelsen af sektorprogrammet skal se ud. Selv om dokumentet gang på gang understreger, at beskrivelsen af et sektorprogram skal indgå i modtagerlandets nationale politikker og hænge sammen med andre donorfinansierede aktiviteter, er det ganske detaljeret med hensyn til indhold og struktur af programbeskrivelsen. Da man som konsulent

jo gerne skal levere, hvad opdragsgiveren ønsker, bliver dette dokument let meget styrende for arbejdet.

De fire øvrige tekniske retningslinier af betydning for vores arbejde omhandlede kapacitetsopbygning, finansiel administration, indskrivning af støtten i modtagerlandets budget og den logiske ramme for projekt- og programstøtte. Alle sammen væsentlige dokumenter, der hjælper konsulenten, men også styrer hendes arbejde i bestemte retninger.

Hvor meget harmonisering kan man forvente?

Paris-erklæringen kræver indbyrdes harmonisering af donorerne og tilpasning af tilgange og aktiviteter i forhold til modtagerlandenes politikker. Det siger sig selv, at det ovenfor beskrevne system af overordnede målsætninger og prioriteter, politikker, strategier og retningslinier – taget på ordet – ikke er foreneligt med denne harmoniseringsdagsorden. Den første tanke, man gør sig, er derfor, at når Danmark har skrevet under på Paris-erklæringen, må dette system ændres. Der må lægges meget større vægt på, at udviklingsbistand først og fremmest skal tage udgangspunkt i den lokale sammenhæng, at bistanden skal arbejde med et meget langsigtet perspektiv, og at den fra dansk side kun skal styres af meget få målsætninger og principper. Partnerskab 2000 er stærkt inde på de to første af disse tre pointer, mens den sidstnævnte er fraværende.

Man kan spørge, hvorfor det har været nødvendigt at udvikle den myriade af politikker, strategier og prioriteter for dansk udviklingsbistand? Da det jo næppe er modtagerlandene, der har efterspurgt en dansk position på så mange forskellige områder, bliver det oplagt at anskue spørgsmålet i et indenrigspolitisk perspektiv. Udvikling er som bekendt en meget omfattende størrelse, der ikke let afgrænses til noget håndterbart. Enhver mere eller mindre marginaliseret gruppe kan med stor legitimitet hævde, at der netop skal gøres noget for dem. Ligeledes er det så godt som umuligt at afvise nogen side af tilværelsen (uddannelse, politik, kultur, osv.) som irrelevant for udvikling. Interesseorganisationer eller politikere med ambition om at øve indflydelse på udviklingsbistanden har således overordentligt gode vilkår for at komme igennem med deres budskab. Hvilken udviklingsminister vil hævde, at f.eks. de handicappede er ligegyldige for udvikling? Bare at skrive denne sætning kan jo opfattes som chauvinisme og ufølsomhed. Den første årsag til de mange politikker og strategier ligger således i udviklingsbistandens natur, der ikke udelukker nogen side af tilværelsen.

En anden årsag er, at de, der skal bruge bistanden til deres udvikling, har så ringe indflydelse på den. Det er dem med pengene og ikke dem med behovene, der bestemmer. Da dem med pengene lever i en bestemt

samfundsmodel, bliver det denne models værdier og mål, der kommer til at bestemme udviklingsbistanden, hvilket set i et udviklingsperspektiv ikke nødvendigvis er hensigtsmæssigt eller effektivt. Udviklingsminister Ulla Tørnæs var inde på noget af dette på et debattmøde d. 11. oktober 2005, da hun sagde:

Et tredje dilemma, vi står overfor, er relateret til balancegangen mellem vores egne prioriteter og modtagerlandenes prioriteter. For er der en ting, vi ved i dag, så er det, at bistand virker langt bedst, hvis landene selv tager ejerskab. Dilemmaet består i, at det kan betyde, at vi i nogle tilfælde må give afkald på nogle af vores egne prioriteter. Det er ikke muligt her og nu at gennemføre en dansk velfærdsstat med danske samfundsnormer i Afrika – hvor gerne vi end ville.

Skønt Ulla Tørnæs her åbner døren for den mulighed at give afkald på nogle af de danske prioriteter, har hun senere i sin weblog om ny Afrika-strategi udtalt (d. 1. juni 2007):

Behovet for at have en bistandspolitik er ikke forsvundet, fordi vi fra donorernes side er enige om at lægge os op ad landenes egne fattigdomsstrategier. For vi vælger selv, hvilke dele af fattigdomsstrategierne vi gerne vil finansiere og ikke mindst, hvilke lande vi gerne vil støtte i deres fattigdomsbekæmpelse. For det er ikke i alle lande, at viljen til udvikling er lige stærkt til stede. Vi har en vigtig mulighed for at påvirke gennem dialog og samarbejde, og den skal vi udnytte.

Udviklingsministeren undgår i disse synspunkter at gå nærmere ind på, hvor skillelinien går. Hvor mange og hvilke danske målsætninger skal bistanden forfølge, hvis det sker på bekostning af modtagerlandenes behov og politikker?

En tredje årsag til de mange danske politikker og strategier for udviklingsbistanden har sikkert at gøre med den stigende sammenhæng mellem bistanden og andre politikområder som udenrigs-, sikkerheds-, handels- og klimapolitik. Nogle vil kalde dette en politisering af bistanden, men det er på den anden side noget jomfrunalsk at forestille sig udviklingspolitikken som et isoleret domæne upåvirket af den globalisering, der finder sted på andre politikområder. Ikke desto mindre kan man spørge, om denne tendens nødvendigvis er en strategiuudvikling på snart sagt et hvilket som helst område.

Ser man bort fra uforeneligheden mellem harmoniseringsdagsordenen og de mange danske politikker og strategier, er der både godt og skidt at sige om de sidstnævnte. For modtagerlandene er det ikke i sig selv dårligt, at donorlandene har klare prioriteter og målsætninger. Det afklarer relationen i partnerskabet, således at modtagerlandene ved, hvad de kan forvente sig fra en given donor. Derudover har politikkerne og strategierne den

fordel, at de bidrager til at skabe opbakning bag udviklingsbistanden i Danmark. Da det er en meget ringe andel af danskerne, der mener, at fattige mennesker i fattige lande har en grundlæggende ret til en andel af de danske skatte kroner, er det vigtigt, at bistanden udformes på en måde, så den har danskernes opbakning. Dertil kan politikker og strategier baseret på danskernes forestilling om det danske samfunds fortrinlige værdier bidrage.

På den negative side gælder det, at de mange politikker og prioriteter komplicerer og sommetider svækker det konkrete udviklingsarbejde. Det hænder således, at en irrelevant dansk strategi sætter sit præg på specifikke aktiviteter, fordi hensynet til dansk indenrigspolitik kræver det. De talrige politikker virker desuden umyndiggørende på modtagerne. Det er ikke befordrende for deres engagement og dynamik, at fremmede i et fjernt land vil styre deres udvikling ned i den mindste detalje.

Alt i alt er det svært – såvel i forhold til Paris-erklæringen som ud fra et udviklingsmæssigt perspektiv – at forsvare de utallige danske målsætninger, hensyn, prioriteter, politikker og strategier for udviklingsbistanden. De kan i bund og grund kun forklares ud fra indenrigspolitiske hensyn, der typisk vejer tungere end spørgsmål om bistandens effektivitet. Så længe det danske samfund baserer sit internationale engagement på en forståelse af egne værdier som centrale for andres udviklingsproces, er det svært at forestille sig den nødvendige politiske opbakning bag en alvorlig reduktion i antallet af politikker og strategier for dansk udviklingsbistand. Danmark skal naturligvis fortsat forfølge nogle få centrale målsætninger, men derudover burde bistanden tage maksimalt afsæt i modtagerlandenes vilkår og politikker.



På vej tilbage til hotellet i den udhulede træstamme kom vi til at tale om Danidas vanskelige arbejdsvilkår. På den ene side skal organisationen efterleve de krav og ønsker, som politikere og foreninger i Danmark stiller til bistanden. På den anden side skal den levere det maksimalt mulige bidrag til udvikling og fattigdomsbekæmpelse med de midler, der er til rådighed. Selv om der ikke altid er en modsætning mellem disse to hensyn, er der så langt fra altid den skønneste harmoni.

Til den ambivalente relation har nu føjet sig Paris-erklæringen med dens krav om harmonisering og tilpasning. Set fra Danidas synsvinkel er denne erklæring en politisk uomgængelighed, som må inkorporeres i udviklingsbistanden. Vi kom derfor til at tænke på det organisations-teoretiske synspunkt, at moderne organisationer er tvunget til at foretage en afkobling mellem facaden og maskinrummet. Det er simpelt hen umuligt i realiteten at leve op til alt det, som man bliver nødt til at hævde for at bevare den legitimitet, der spiller en større og større rolle

for organisationerne. – Gør man troligt, hvad man lover, vil resultatet blive så pauvert, at legitimiteten af den grund smuldrer.

Mørket var faldet på. Vi satte vores lid til en ny dags begyndelse.

Lars Engberg-Pedersen er projektforsker på DIIS

Litteratur

Alle dokumenter omtalt i artiklen er at finde på <http://amg.um.dk/en>